

前言

馬總統在2012年與美國華府智庫「戰略暨國際研究中心(CSIS)」視訊會議，暢談我國國家安全的三道防線，宣示國安三道防線，最後一道「結合國防與外交」重點有二，即募兵與軍售：向美國採購防衛性武器，以打造堅實的國防勁旅，功用係盼以有限的國防預算，達到嚇阻的目的。

當前美中關係的格局是「合作大於競爭」，馬政府主政，兩岸關係界定在「不統不獨不武」，新政府上台，這個「現狀」能維持多久？海峽兩岸能否在「不統」與「不獨」兩個極端之間找到雙方可以接受的平衡點？如果談判，成功，會不會必然「不武」？談判失敗，會不會必然「武」？中國崛起，台灣未來的安全問題越來越嚴峻，所以馬總統將「募兵」列為重要的國防政見；未來兩岸談判如此重要，台灣必須確保不在恐懼下談判，美國不必介入兩岸談判，但軍售有其必要，這又是馬總統將「軍售」列為「國防與外交的結合」重點的原因。馬習會結束，海峽兩岸也步入新局，本文檢討軍售、募兵成效，以供新政府施政參考。

國安三道防線VS國安鐵三角

2012

年5月20日，馬英九在總統就職演說，提出國家安全「鐵三角」理念：以兩岸和解實現臺海和平、以活路外交拓展國際空間並增加國際貢獻、以國防武力嚇阻外來威脅。但同年10月25日接見國防部「國際高階將領班」學員時馬總統表示，「可靠的國防是國家安全最重要支柱」。政府的策略是以「兩岸和解的制度化」、「增加臺灣對國際社會的貢獻」以及「結合國防與外交」等「三道防線」，來強化中華民國的國家安全，保障臺澎金馬的長治久安。比較上述馬總統的兩項談話，最大的差別應是「外交」從三道防線的第三道，移至鐵三角的第二角，亦即「外交」、「國防」回到符合

灣現況，沒有落實著重

兩者結合的初衷。這個觀察，在馬總統任期尾

聲，2015年02月17日

陸委

會新舊主

委交接，新任主委

夏立言的致詞：國安「鐵三角」係「兩岸、外交、國防」，也可以得到驗證。

結合國防與外交

外交、國防本係國家安全最重要的兩個面向

，各國在
結合國防與
外交的實踐不遺餘力，
誠屬司空見慣。馬總統揭櫫國安三道防線的同
一年，

美中戰略安全對話也第一次展開，當時美方由副國務卿史坦伯格、國防部副部長傅勞尼分任外交
與國防主談，中共則由外交部副部長張志軍、解放軍副總參謀長馬曉天擔綱。目前美中南海爭執
甚深，但美方一方面派戰艦拉森號與B-52轟炸機航行、飛越南海島礁，一方面邀請解放軍海軍到
美國東西兩岸敦睦訪問，實施兩手策略；同時，美國太平洋軍區司令Harry B. Harris

Jr.
今年11月3日拜會中國人民解放軍總參謀部總參謀長房峰輝、中央軍委副主席范長龍上將時照片
顯示，美方一行12人當中，有五個是裝西裝的文職人員。

美國總統必要時授權國防部長打仗，聯席會主席是他的幕僚。
國務院、國防部、以及相關部門官員，在聯合對外重要活動前的跨部門交流順暢；平常的人員交
流訓練非常頻繁。從1986的Goldwater-Nichols Act
(高尼法案)開始，美國堅持軍文交流，從基層人才培養教育開始
，陸院、戰院都有穿西裝的文人，經管、教管均有適切安排，讓他們在後勤、涉外事務、教育單
位慢慢升上
來，現任的陸軍部部長
、海軍部部長都是文人，空軍部部長更由女性
出任。重要的軍職像國防大學副校長、APCSS主任，許多則遴聘大使就任。

美國的文人領軍，不
純從外面學界挖角得來，文人非常了解軍
事實務運作，不像台灣只有高層空降，擔任點綴。所以
國務院(DOS)與國防部(DOD)跨部門合作無間
，根據我國退休國防高層回憶，往往拜會、洽談後到下一個單位，坐定前該單位主談者已經獲得
前單位談話的重點摘要；另位高層則回憶，重要軍事會談DOS與DOD兩方互扮黑臉白臉，更是常
態。

外交、國防相互支援，
尊重、接納其他部門的專業意見以獲得最後定調，正是馬總統「國防與外交結合」政策理念初衷
。從維基解密可知，台美兩方關於國安
大小會談多達11項，其中只有一項交由外交部，餘均由國防部主談。
但我國基於國情，外交、國防
各自獨立，少有整合。本位主義作祟，對
爭取重要外國軍售，強化台灣防衛力量已屬阻礙
，有可在執行層面的若干缺失，實質上更有礙情資政策交流與協調
。譬如，駐外館處外交國
防人員情報互不分享、為求執行順暢選派已近

斷資人員到海外重要位置佔缺

、壟斷高端軍

政訓練機會(如美國國家戰院)

、或遴選屆退人員至關鍵位置等等，對

進一步展開或強化結合國防與外交的防線，均無實質裨益。

軍售

馬總統在解釋「國安鐵三角」說道，第三個角就是「

以國防武力嚇阻外來威脅，在國防工業自主、強化新一代兵力整建以及災害防救等方面，增加訓練能量、大幅提升國軍體能及戰技，

而整飭軍紀及反貪防弊」。而在再次解釋「國安三道防線」時，則強調「

國防工業自主，新一代兵力整建，都有具體發展，一方面自己發展主權國家應有的國防力量；有所不足時

，也會向外採購無

法自制的武器；一方面增加防禦強度

、二方面汰換老舊裝備」。依馬總統表示，「

在過去4年多當中，從友邦美國取得高達183億美元的軍購，在未來可以幫助我們安定台灣的情況。」兩相比較，兩者重點在軍購，殆無爭議。

軍售事涉國防軍事事務協調合作、裝備供售、對話聯繫、教育訓練往來；其中對台灣而言，軍售是重中之重，遂常過度政治化美台軍售。但對美國而言，其考量雖然超出台灣關係法，但對台軍售只是美中關係主軸其中

一部分，其決策絕大部分仍繫於美國主觀認知。

但從

會談(立場

、條件、實力，均不

對稱)結果看，可得我因為國防外交結合

不佳導致的缺失。以漢光演習為例，報載我方

邀請美方為台灣漢光演習進行「規劃、評估

及觀摩」

，此說雖為我否認，但不容否認美方歷次來台觀摩演習，對台軍事現狀與未來發展，可謂瞭如指掌，甚至還曾指摘台方有「作假」嫌疑

。果然，此對軍售實屬有害：對台灣而言，演習沒有到位；對美方而言，則係保留一手，並未善盡言責。如是，軍購淪為買「保險」之譏，以軍售代替國防並非純屬空穴來風。

美台會談，大至蒙特利會談，下至各軍種會談 (Service to

Service)，工作階層和政策階層論述理當不一樣。我方常因缺少部會聯繫

，囿於語言障礙

而處於被動地位，美方雖然高階出面接見，但早知我方立場，這是我方各種會談主題大多雷同，老調去了就講、臨場隨機應變，沒有講出我們真正需求，亦即超出軍種本位、軍火商利益、而真正符合台海現狀因為兩岸軍力不對稱，增強台灣防務[最需要加強的]聯合作戰的軍售項目。美國對海峽兩岸「雙重嚇阻」的政策從來沒變，只有在內政考量時，才會出售軍售(南海撞機不到兩月賣台灣6000億)。為匡正上述缺失，「結合國防與外交」找出雙方需求共同有利 (common interest) 的論述，不失為對與會時只「表一個態」的解方。

募兵

三個因素影響募兵

成敗：國家安全和作戰需求、財力挹注、和民眾參與意願。「結合國防與外交」在此可以貢獻的地方更多。

在國家安全和作戰需求方面，台灣在四個地方享有優勢：第一，台灣的國防一直是政府施政重點，國際化程度高；其次，1987年以降追求民主化的過程，讓台灣的軍事教育得以脫離政治，相對專業化；第三，大陸對台灣的軍事威脅顯而易見，有利凝結民心；最後，台灣多年來是中華文化的保存者這件事不容小覷。

但因中國崛起

，純粹軍力對比逐漸失衡，遂導致經濟上傾向中國、軍事上仰賴美國的「親美、和中、友日」戰略思想。但隨著數度兵力裁減精簡，萬一所有兵力全部變為戰鬥兵種也不夠的情況產生，戰略思考必須改變，要用承受風險換來整個的結構調整，(知何時)能戰，能和，能拖，就跟需要了解美國的立場和底線，吸收新知和觀念，以達目的。

在財力挹注方面，因為軍售與募兵是兩個互斥的目標

，在財政日益困難的情況下，對台灣最好的發展當然是軍售帶動募兵，亦即軍購項目費用不但花在刀口，而且對年輕人可以產生吸引作用；另，兩者其實還有心理效果：如果所購武器被評為「大而無當」、採購行為被視為「冤大頭」、或每次會談都被美方認為「不切實際」拒絕、輿論所產生的殺傷作用，對原本有志報國的年輕人，誤認國防單位無能，將產生負面作用，終而拒絕加入軍旅，致有害於募兵政策的遂行。

在民眾參與意願方面，多年來義務役給台灣一般國民對軍隊印象不佳；社會正義等挑戰了軍中領導統御、領導、服從等傳統理念。過去兩岸戰略目標清楚，因為政策「不武」而趨混淆。少子化、新科技的突飛猛進的結果，許多行業搶走原本可以從軍的子弟。今天網路世界，全球同步化讓軍事行動性質丕變。以往資訊的壟斷造就了軍官的權威，老派軍官因而得以獨尊。但是新科技讓許多苦心經營的信條面臨巨大衝擊。消息靈通，擅長使用網路交流信息的年輕子弟或士兵，遇到不合理管教，他會如何反應？軍隊與社會脫節，弊端叢生導致形象差，嚴重影響募兵成效可以逆料。

結語

再平衡戰略的三大支柱「經濟、外交、軍事」，美國落實之道係與日本、韓國、菲律賓等盟國發展「2+2部長會議」架構，以國防部長和外交部長聯席會議機制，結合國防與外交。就台海現狀而言，因為美中對峙和兩岸實力消長，情勢趨於複雜，而且越演越難預測。台灣地處戰略要津，但受到外在力量影響甚大。全球通訊、媒體、文化以及社經變遷，讓台灣和全世界無條件快速綁在一起。台灣有自己的戰略價值，更應細膩戰略操作，以在亞太區域中開創安全格局。

維持國家民主，更需要以堅實武力做後盾。因此就國家安全而言，台灣必須設法讓更多人參與國防事務，譬如開放文人大使到美國國家戰院 (National War College) 研習、青壯高階軍事將領外放重要國家擔任大使副手、進行一次跳脫「制海制空反登陸」思維以外的漢光演習、找出美台共同利益強化對美會談論述能力等等，均須結合國防與外交，來有

效革新軍事事務。如何在馬政府提出，
但未完全落實的架構下，解決這個難題，值得所有國人深思。

作者美國維吉尼亞軍校國際關係暨政治系 客座教授

朱文雄